联 合 国 S/2019/373



安全理事会

Distr.: General
7 May 2019
Chinese
Original: English

武装冲突中保护平民

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据 2018 年 9 月 21 日安全理事会主席声明(S/PRST/2018/18)中所载的要求提交。本报告也应安理会分别在第 2286(2016)号和第 2417(2018)号决议中提出的要求,报告对医疗服务的保护以及冲突和粮食不安全情况。

2. 2019 年是作为国际人道主义法基石的《日内瓦四公约》七十周年。第二次世界大战后通过的这些公约明确规定,没有或不再直接参与敌对行动的人——伤员、病人、战俘和平民，包括生活在占领下的平民——必须得到保护，他们的生命和尊严必须得到维护，不得有任何不利的区别对待。

3. 2019 年也是通过第 1265(1999)号决议以及安全理事会将保护平民列为议程项目二十周年——这一决定主要是出于安理会“深切关注”武装冲突期间削弱对国际人道主义法的尊重(第 1265(1999)号决议)。自那时起，保护平民已成为安理会议程上的一个“核心问题之一”(S/PRST/2015/23)，并融入安理会针对具体情况的审议和决定中，导致采取旨在加强保护受武装冲突影响的平民妇女、女童、男童和男子的实际行动。此外，还有助于在安理会内部以及会员国和更广泛的国际社会之间建立和巩固一种意识文化，认识到有必要防止和应对侵害行为和其他保护问题。

4. 不幸的是，现今保护平民的状况与 20 年前相似，因此非常令人关切。2018 年 9 月，安全理事会表示“愤慨”的是，平民继续占冲突伤亡的绝大多数；冲突对平民造成短期和长期影响，包括强迫流离失所；饥饿被用作战争手段；非法拒绝人道主义准入；袭击人道主义和医疗人员、医院和其他医疗设施；性暴力和性别暴力；故意破坏和非法摧毁民用基础设施、财产和生计(S/PRST/2018/18)。对此，我还要补充一点，其他对民用基础设施、财产和生计的破坏和摧毁不一定是故意或非法，但其后果对平民同样具有破坏性。

19-06775 (C) 090519 090519





5. 过去 20 年期间和之前，数百万受冲突影响的平民每天遭受这些行为，如果不采取紧急行动，应对加强和确保尊重国际人道主义法和国际人权法这一核心挑战，特别是在敌对行动中，这种情况还将持续 20 年甚至更长时间。各方在开展军事行动中没有始终注意避开平民，并采取一切可行的预防措施，并在任何情况下避免和尽量减少平民伤亡，这使形势螺旋式恶化，其特点是每月有数百名平民在冲突中死亡、受伤和致残，还有数千人流离失所，被迫逃离家乡社区和生计，走向非常不确定和悲惨的命运。

6. 应安理会要求，本报告第二节概述了过去 20 年来联合国保护平民工作的成就和挑战。第三节回顾了保护平民的现状，强调了 20 年来保护议程的持久相关性。第四节侧重于加强对法律的尊重这一核心挑战——我在 2017 年报告(S/2017/414)中确定并在 2018 年报告(S/2018/462)中讨论的三个保护优先事项中的第一个——特别侧重于敌对行为。第五节讨论了安理会和会员国如何能够迎接这一挑战，并在今后几年加强保护议程的实际影响。

二. 保护平民二十年：成就与挑战[1]

7. 1999 年 2 月 12 日，安全理事会举行了第一次关于武装冲突中保护平民的公开辩论，起因是塞拉利昂冲突的残酷性、巴尔干的种族清洗以及大湖区的种族灭绝和流离失所。辩论结束时，安理会通过了一项主席声明，对武装冲突造成越来越多的平民伤亡表示严重关切(S/PRST/1999/6)。该声明指出，平民占伤亡的绝大多数，日益成为战斗人员的目标；承认该问题与安理会的相关性；申明国际社会应援助和保护受武装冲突影响的平民。

8. 安理会在声明中还要求秘书长提交一份报告，提出更好地保护平民的建议。迄今为止，安理会已审议了 14 份此类报告。这些报告涵盖了广泛的问题，强调保护平民不仅是一项人道主义任务，而是需要在维持和平、人权、法治、政治、安全、发展和裁军领域采取行动。这些报告强调，加强保护的努力不能取代旨在预防或结束冲突和建设可持续和平的政治进程，正如我以前所强调，这仍然是保护平民的最有效方式。这些报告载有 200 多项建议，涉及敌对行为、强迫流离失所、性暴力、人道主义准入、与非国家武装团体接触、追究侵害行为的责任以及维持和平特派团和区域组织的保护作用等问题。

A. 进一步发展和巩固规范性框架

9. 其中一些问题已反映在关于保护平民的里程碑式决议(第 1265(1999)、1296(2000)、1674 (2006)、1738 (2006)、1894 (2009)、2175 (2014)、2222(2015)、2286(2016)和 2417(2018)号决议)中，以及日益针对具体情况的决议和维持和平任务中。通过这些决议，安全理事会在进一步发展和巩固保护平民的规范性框架方面发挥了重要作用，包括重申和加强现有标准并加强其执行。随着时间的推移，安理会

[1] 要详细了解过去 20 年的成就和一些挑战，另见人道主义事务协调厅，“建设保护文化，安全理事会参与保护平民工作 20 年” (即将出版发行)。

关于保护平民的措辞日益具体、详细和规范，而且更符合和支持国际人道主义法和人权法。

10. 安理会关于儿童和武装冲突以及妇女与和平与安全的工作也涉及保护问题。第 1612(2005)号决议的通过、儿童与武装冲突问题工作组和监测、报告和列名机制的设立、我的特别代表的工作以及杜绝和防止严重侵害儿童行为的行动计划的制定都有助于在冲突中保护儿童方面取得重要进展。安理会关于妇女、和平与安全的决议，从第 1325(2000)号决议开始，呼吁冲突各方尊重适用于妇女和女童权利和保护的国际法，并保护她们在冲突局势中免遭性别暴力和所有其他形式的暴力。第 1820(2008)号决议的通过以及随后根据第 1888(2009)号决议确定负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表的任务表明，安理会致力于解决性暴力问题，并通过法治与冲突中性暴力问题专家组(第 1888(2009)号决议)以及监测、分析和报告安排(第 1960(2010)号决议)等举措加大力度。

11. 事实证明，儿童与武装冲突和冲突中性暴力监测和报告机制以及联合国和平行动的人权部门实行的监测和报告机制非常有用，这突出表明，还必须按照安理会的要求(S/PRST/2018/18)，有效、系统地监测和报告更广泛保护平民的情况。具体而言，正如我的“为了共同未来的案例：裁军议程”表明，[2] 在相关和可行的情况下，应更加重视记录伤亡情况，如联合国阿富汗援助团所作记录。这对支持与冲突各方进行循证宣传和查明造成平民伤亡的因素至关重要，这些因素可以作为调整当前和未来行动的参考。

12. 除了关注儿童和性暴力问题之外，安理会还通过决议，明确谴责并呼吁冲突各方停止对人道主义工作者、专门从事医疗工作的医务人员和人道主义工作者以及记者的袭击，并确保他们得到保护。安理会处理了冲突与粮食不安全之间的联系，以及小武器和轻武器的非法转让、过度积累和滥用对平民的影响。虽然这种对具体问题的关注能够导致更有针对性和有可能成功的成果，但我敦促安理会继续采取保护所有平民的全面方法，并确保充分处理其他紧迫和新出现的问题，如城市战争和敌对行为等。

13. 安理会通过了 13 项关于保护平民的主席声明。这些声明都强调保护平民是安理会议程上的“核心问题之一”(S/PRST/2015/23 和 S/PRST/2018/18)，并且为印发安理会关于保护平民的备忘录及其定期更新提供了工具。该备忘录确定了关键的保护问题，并根据以往的做法，确定了安理会可以在其决议和主席声明中采取的应对行动。

14. 2007 年建议设立安全理事会保护平民问题非正式专家组(见 S/2007/643)，旨在将保护纳入安理会行动主流的建议，2009 年 1 月专家组举行第一次会议。此后，该专家组举行了大约 100 次会议，仍然是人道主义和其他行为体向安理会成员通报情况的重要论坛，以期确保安理会各项决定涉及保护问题。安理会应继续

[2] 联合国出版物，出售品编号 E.18.IX.6；另可查阅：https://www.un.org/disarmament/sg-agenda/en/。

充分利用非正式专家组，并通过专家组落实备忘录和过去 20 年来形成的大量良好做法。

B. 执行情况

15. 尽管进一步发展和巩固规范性框架很重要，但安全理事会的努力必须转化为切实改进在当地保护平民的工作，或者促进联合国和其他人道主义和人权组织为此所作的努力。安理会为此采取了若干行动。

和平行动的作用

16. 从 1999 年联合国塞拉利昂特派团开始，将保护平民纳入一些和平行动的任务并作为优先事项是安理会在这方面最重要的行动之一。现已牢固确定和平行动中优先保护平民及其作为衡量特派团业绩标准的作用，并制定了大量政策和准则，包括军警部分的具体准则。保护平民的业务工作方法已经明确，并开发了若干工具和系统，以在维和中更有效地提供保护，例如联合保护小组和社区警报网络。保护活动已经扩大，例如，包括在中非共和国冲突地区促进当地和平和停火协定，由文职和军警部分监测。在南苏丹，近 20 万境内流离失所者被安置在保护平民地点。安理会定期将联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策纳入相关维和任务，为维和特派团影响某些冲突方遵守国际人道主义、人权和难民法的努力提供了重要杠杆手段。

17. 展望未来，冲突的性质和维持和平的性质正在发生变化，我们必须不断发展变化和适应。一些维持和平特派团被授权参加或开展针对武装团体的军事行动，或在特定情况下与非联合国部队开展联合行动，这给开展包括保护平民在内的其他已获授权的活动带来了重大挑战。根据以行动促维持作出的承诺为应对其中一些挑战和进一步加强维和人员的保护作用提供了基础。这需要包括会员国和秘书处在内的集体努力，通过收集良好做法和提供相关培训适应不断变化的环境，重点是部队和警察派遣国的部署前培训。会员国还必须承诺确保维持和平特派团获得适当的资源，同时部队派遣国必须提供能够胜任这项任务并包括更多妇女的特遣队。最后，要保护平民，会员国就必须承诺就维和任务的措辞和影响达成共识，包括说明对维和人员的期望，并承认有些局势可能超出维和人员的应对能力。

保护特定群体

18. 在维持和平方面，安全理事会已采取重要步骤，加强对特定群体的保护。第一份秘书长报告确定，妇女和儿童需要特别保护措施。这些措施包括确保维持和平特派团满足他们的需要，而维持和平特派团又在一些特派团部署了妇女和儿童保护顾问和(或)性别平等问题顾问，将这些问题纳入各特派团工作的主流，并加强人道主义机构在各自领域的工作。

19. 安理会还努力加强对难民和境内流离失所者的保护，授权维持和平特派团保护营地和保护地点不受武装攻击，并通过支持战斗人员解除武装和分离保持其平民和人道主义性质。安理会还促进为难民和境内流离失所者提供安全、自愿和有

尊严的持久解决办法，同时授权维和特派团通过创造安全环境，支持难民和流离失所者自愿、知情回返。

加强问责

20. 安全理事会努力使保护议程具有实际意义，这也体现在安理会努力加强对严重违反国际人道主义法和人权法行为的问责。例如，安理会促进并鼓励支持国家一级问责，强调各国有责任调查、起诉和惩罚严重侵权的人。安理会还采取措施，旨在遣返和防止部署卷入涉及性剥削和性虐待的严重侵犯人权行为的人员。

21. 安理会还采取了更直接的步骤。继早前分别于 1993 年和 1994 年历史性设立前南斯拉夫问题国际刑事法庭和卢旺达问题国际刑事法庭之后，安理会要求分别于 2004 年和 2013 年成立达尔富尔问题调查委员会和中非共和国问题调查委员会，并于 2015 年建立若干机制，尽最大可能查明参与在阿拉伯叙利亚共和国使用化学武器的人；2017 年，调查队收集、保存和储存伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)恐怖团体在伊拉克犯下的国际罪行证据。这些努力是对国际法确定的严重罪行追究责任的重要进展。

22. 2005 年，根据达尔富尔问题国际调查委员会的调查结果，安理会采取了前所未有的步骤，将这一局势提交国际刑事法院检察官；随后于 2011 年移交利比亚局势。迄今为止，安理会没有向检察官移交任何其他局势。

应对侵权行为的定向措施

23. 安理会日益使用定向制裁(资产冻结和旅行禁令)处理与保护平民有关的问题。就八个现行制裁制度而言，[3] 对个人和实体实施制裁措施的指认标准可能包括违反国际人道主义法和人权法的行为；阻碍人道主义援助；在武装冲突中招募或使用儿童；以平民为目标，包括杀戮和致残以及性暴力和性别暴力。此外，支持制裁委员会工作的七个监察组、工作队和专门小组包括具体的人道主义或国际人道主义专家，他们在整个任务期间报告保护问题。除这些措施外，安理会还对若干冲突实施武器禁运，以阻止进一步破坏和平与稳定的武器和弹药的非法流动。至关重要的是，会员国必须采取必要步骤来执行这些措施。

三. 在非对称和城市战争时代保护平民的持久关联性

24. 毫无疑问，安全理事会过去20年的行动加强了武装冲突中保护平民的框架，拯救了无数人的生命。然而，对 2018 年 1 月 1 日至 12 月 31 日保护平民状况的审查表明，平民继续占伤亡人的绝大多数，并且成为冲突各方的目标，遭受不分青红皂白的攻击和其他侵犯和伤害。二十年来，保护议程一如既往地重要和紧迫。

25. 造成这种情况的部分原因在于当代冲突的性质。这些冲突的特点是非国家武装团体的扩散和分裂，加剧了冲突日益不对称的性质。对平民的影响极其负面，

[3] 涉及中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里、索马里、南苏丹、苏丹和也门。

因为一些武装团体试图通过使用违反国际法的战略，包括攻击平民，克服其军事劣势。

26. 冲突日益发生在城市中心，进一步加剧了对平民的影响，使非国家武装团体有机会进一步改变它们与常规武装部队之间的力量平衡。今天，超过 5 000 万人受到城市地区冲突的影响。

27. 在这种情况下，平民面临的风险进一步增加，因为常规武装部队采取的作战方法和手段导致或助长了广泛的当前和长期伤害模式，平民再次首当其冲，在某些情况下，这可能违反他们根据国际人道主义法承担的义务。此外，第三方对冲突各方的直接和间接支持加剧了当今许多冲突的暴力和旷日持久性质，同时也增加了冲突蔓延到邻国的风险。

A. 保护平民现状

大量平民伤亡及对民用物体的影响

28. 令人悲痛和震惊的是，2018 年全年，影响阿富汗、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、马里、缅甸、尼日尔、尼日利亚、南苏丹、索马里、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、也门和其他地方的冲突各方发动直接或不分青红皂白的袭击，造成成千上万的平民丧生、受伤和致残。2018 年，根据联合国记录，其中六个局势中 22 800 多名平民在袭击中死亡和受伤：阿富汗近 11 000 名平民；伊拉克 2 600 多人；马里 1 300 人；索马里 1 500 人；南苏丹 3 700 人，包括 1 400 多名妇女；也门 2 700 人。这些数字几乎肯定低估了平民伤亡的总数。

29. 伤亡人数，加上受害者和证人的证词，以及关于伤害平民的媒体和其他报道源源不断，加剧了人们的长期关切，即各方没有按照国际人道主义法的要求，小心翼翼或以其他方式在军事行动中时刻注意避开平民和民用物体。令人严重关切的是，据报 2018 年阿拉伯叙利亚共和国持续使用化学武器，并继续对全球长期禁止这些武器构成严重挑战，这是不能容忍的。

30. 2018 年还有大量报告称，袭击影响到民用物体，可能包括房屋、学校、医院、市场、难民和境内流离失所者营地、礼拜场所和平民赖以生存的基础设施。例如，在中非共和国，在 11 月对阿林道境内流离失所者营地的袭击中，至少 112 名平民丧生，27 人受伤。在阿拉伯叙利亚共和国，2018 年 4 月派往拉卡的一个联合国评估团发现，该市近 70%的建筑遭到破坏或损坏，水、电和医疗保健等基本服务缺失或严重受限。

31. 拉卡只是当战斗在人口密集地区并涉及爆炸性武器时对平民和民用物体造成严重影响的一个例子。我一再呼吁冲突各方避免在人口稠密地区使用具有大面积影响的爆炸性武器，因为这会造成直接和累积的复杂长期伤害。2018 年，人口稠密地区估计有 20 384 名平民被爆炸性武器炸死炸伤。[4] 例如，在阿富汗，根据

[4] 数字来自武装暴力问题行动组织，“2018 年爆炸物暴力事件情况通报”(即将出版发行)。

联合国记录，2018 年因简易爆炸装置、间接火力和空中发射武器造成 5 800 多名平民伤亡。大多数是反政府分子的行动造成。然而，使用空中发射武器造成的平民伤亡比上一年增加了 61%，这是自 2009 年联合国开始记录平民伤亡以来的最高数字。在也门，2018 年报告了 17 000 多起与冲突有关的事件，包括广泛使用爆炸性武器，造成伤亡，以及对灌溉系统、农业场地、学校、医院和供水点的损坏或毁坏。战争遗留爆炸物对平民构成持续威胁，同时也拖延恢复服务和重建。例如，在阿拉伯叙利亚共和国，据报告全国 1 980 个社区存在战争遗留爆炸物。2018 年，战争遗留爆炸物和地雷在乌克兰造成 119 名平民伤亡，在也门造成 227 名儿童伤亡。

32. 正如单独报告称，冲突中性暴力在许多武装冲突中持续存在，往往是更广泛战略的一部分。2018 年，利用冲突中性暴力迫使南苏丹群落迁移，目标是儿童、老人和孕妇；作为刚果民主共和国和阿拉伯叙利亚共和国的镇压、恐吓和控制手段；帮助为利比亚和尼日利亚的冲突提供资金，那里的性奴役和人口贩运为武装行为体的活动增加了收入。我欢迎目前为加强应对性暴力所作的努力，包括即将于 5 月在奥斯陆举行的挪威-联合国国际认捐会议，并鼓励会员国支持这些举措。我还欢迎联合国内部和会员国努力防止性剥削和性虐待，包括把遭受性剥削和性虐待的人放在首位；结束施害者有罪不罚现象；让民间社会和外部伙伴参与进来；确保更好的教育和更高的透明度。

33. 2018 年全年，冲突继续对儿童造成毁灭性影响。阿富汗、阿拉伯叙利亚共和国和也门儿童死亡和致残人数最多，主要由空袭和地面行动造成。2018 年，在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、利比亚、马里、缅甸、尼日利亚、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门等地，更多学校和医院受到攻击和被用作军事目的。例如，在也门，约 2 000 所学校因冲突而无法运作，其中 256 所被空袭或炮击摧毁，1 520 所学校被损坏。在许多情况下，袭击学校对女童受教育的机会产生了特别负面的影响。

34. 2018 年，冲突继续对记者造成伤害，据报在阿富汗、中非共和国、利比亚、巴勒斯坦被占领土、索马里、阿拉伯叙利亚共和国和也门发生了杀害、伤害和威胁记者的事件。此类事件令人严重关切，并严重影响独立报道，而独立报道对于揭露人类苦难、制约交战方以及形成寻求政治解决和问责的压力至关重要。

被迫流离失所

35. 被迫流离失所仍然是 2018 年冲突的一个明确特征，影响到中非共和国、刚果民主共和国、尼日利亚、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门和其他地方。截至 2018 年年中，大约 140 万人最近跨越国际边界流离失所，另有 520 万人在境内流离失所。总体而言，根据现有数据，估计有 4 000 万人因冲突和暴力而在本国境内流离失所，而联合国难民事务高级专员公署(难民署)报告的难民和寻求庇护者总数为 2 850 万。阿拉伯叙利亚共和国难民人数仍然最多，到年中达到 650 万，另有 620 万人在境内流离失所。截至 2018 年年中，据报索马里(260 万人)、也门(210 万人)、阿富汗、伊拉克和苏丹(各 200 万人)、尼日利亚(190 万人)、南苏丹(180 万人)和乌克兰(150 万人)有大量境内流离失所者。

36. 许多流离失所者，其中大多数是妇女，面临严重的保护和援助问题，而城市和其他地区收容他们的家庭和社区正承受越来越大的压力。大多数人仍将流离失所多年，没有需要国家领导和长期承诺的持久解决方案，以应对人权、人道主义、发展、建设和平和灾害风险挑战。迫切需要在这方面做出更多努力，包括与境内流离失所者和受影响社区进行协商和联合规划，以及地方当局的积极参与。

37. 2018 年大会申明难民问题全球契约标志着在应对难民、包括因冲突而流离失所的难民问题方面，朝着更公平和可预测的共同负担迈出的重要一步。鼓励会员国充分执行该契约。与此同时，2019 年是非洲联盟关于难民和境内流离失所者的公约的周年纪念，这是激励解决非洲流离失所问题的重要机会。目前，正在持续执行境内流离失所者人权特别报告员、人道主义事务协调厅和难民署于 2018 年 4 月启动的纪念《关于境内流离失所问题的指导原则》20 周年行动计划，这使一些受流离失所影响的国家、联合国和其他行为体聚集在一起，交流良好做法，并加强对境内流离失所问题的应对措施。

人道主义援助准入面临的制约

38. 在 2018 年的几次冲突中，普遍和持续的人道主义援助准入限制对人道主义行动造成了危害。除了激烈敌对行动和后勤挑战外，最严重的制约因素仍然是官僚主义障碍和对人道主义工作人员的袭击。据报告，前者发生在刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、缅甸、巴勒斯坦被占领土、索马里、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门等几个冲突局势中。例如，在巴勒斯坦被占领土上，以色列对加沙实行的限制已进入第十二个年头，更多行动限制的实施造成人道主义局势进一步恶化。在缅甸，克钦邦和掸邦的人道主义援助准入是三年来的最低水平，援助无法进入激烈冲突地区、有争议的地区以及收容流离失所者和其他弱势群体的地区。在若开邦，特别是在拉德堂、布帝洞和孟都这三个北部城镇，准入继续受到严重限制。虽然若开邦中部有许多旅行核准书获批，但仍有报告称，地方警察和营地当局正在施加更多的通行要求。

39. 在这些局势和其他局势中，必须立即采取步骤，协助人道主义援助安全、及时和不受阻碍地送达有需要的民众，并为民众获得援助提供方便。在这方面存在可以仿效的良好做法，例如免除或以其他方式加快人道主义工作人员、货物和设备的签证处理和通关手续。第三国还努力确保冲突各方按照法律的要求为人道主义援助准入提供便利。与此同时，我们需要看到对拒绝给予或任意收回人道主义行动准许的情况进行更强烈的谴责、采取更强烈的行动。

40. 暴力侵害或拘留或绑架人道主义工作者特别是本国工作人员的行为继续阻碍阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、马里、索马里、南苏丹和其他地方的人道主义行动。例如，在阿富汗，2018 年 30 名人道主义工作者在袭击中丧生，53 人受伤，88 人被绑架。索马里发生了 130 起影响人道主义工作者的暴力事件，包括 10 人死亡；而在南苏丹，2018 年发生了 760 起安全事件，15 名人道主义工作者遇害，576 人因安全原因搬迁，中断了长期提供的援助。2018 年，根据记录中非共和国发生了 396 起影响人道主义工作者的安全事件，比 2017 年增加 20%。在上述和其他情况下，还有关于人道主义资产遭到抢掠的报告。消除冲突安排(人

道主义组织与冲突各方分享援助活动的时间和地点信息)有助于保护人道主义工作者，并确保军事行动不会干扰援助的提供。然而，这种安排并不免除各方根据国际人道主义法应该承担的保护平民包括人道主义工作者的义务。归根结底，对人道主义工作者的袭击不可接受，而且可能构成战争罪，应对这些袭击事件进行调查并起诉肇事者。

41. 还需要采取步骤限制反恐措施对人道主义行动的影响，反恐措施包括将开展人道主义行动所必需的某些活动定为犯罪。这些措施除了对人道主义行动产生直接影响外，还在人道主义组织及其工作人员中造成不确定性和焦虑，他们担心因开展人道主义工作而受到起诉威胁或其他制裁。大会第 73/174 号决议敦促所有国家确保反恐立法和措施不妨碍国际人道主义法所预见的人道主义和医疗活动或与所有有关行为体的接触。我欢迎目前所作的努力，包括安全理事会努力将国际人道主义法所预见的人道主义活动保障措施纳入反恐措施。

袭击和以其他方式干扰医疗服务

42. 2018 年，在冲突中又发生了暴力侵害和其他干扰医疗服务的事件。相关事件包括直接袭击医务工作者和医疗设施；从人道主义运输队和仓库截留医疗用品；将医疗设施用于军事目的。2018 年，世界卫生组织记录了 705 起针对医疗设施和医疗工作者的袭击，仅在阿富汗、伊拉克、利比亚、马里、尼日利亚、巴勒斯坦被占领土、阿拉伯叙利亚共和国和也门这八个冲突局势中就造成 451 人死亡，860 人受伤。38%的袭击事件使用了爆炸性武器。无法获得医疗服务的长期影响对广大平民而言可能是毁灭性的。

43. 例如，在利比亚，的黎波里、班加西、德尔纳和塞卜哈均有袭击医疗设施事件的记录。在巴勒斯坦被占领土，以色列国防军使用致命武力镇压 3 月底开始的示威时，一些医务人员伤亡。2018 年，阿拉伯叙利亚共和国记录了 139 起对医疗设施的袭击，造成 101 人死亡，189 人受伤。在阿富汗，发生了 90 起对医疗设施的袭击，造成 17 名医护人员死亡。7 个设施在空袭中被摧毁。由于这些袭击事件，估计有 410 万人直接或间接得不到医疗服务。我还感到关切的是，尽管国际人道主义法提供了保护，但在阿拉伯叙利亚共和国和其他地方，向受伤和生病的平民和战斗人员提供医疗服务仍被定为犯罪。

44. 我欢迎会员国和其他行为体努力执行第 2286(2016)号决议、我的前任提出的建议以及对这一问题的持续关注，例如在 2018 年 12 月召开“阿里亚办法”会议。2018 年“日内瓦呼吁”发起在冲突中保护医疗服务的承诺书，为非国家武装团体承诺遵守相关规则并公开说明其执行情况提供了重要机会。不过，我要再次强调，必须做出更广泛、更突出重点的努力，确保在保护医疗服务方面遵守法律；加强数据收集；交流执行第 2286(2016)号决议的良好做法，包括在各国首都和区域论坛进行这种交流；确保在军事理论和培训以及伙伴部队的能力建设中纳入对医疗服务的保护。

失踪人员

45. 武装冲突中的失踪人数仍然令人震惊。例如，红十字国际委员会就阿拉伯叙利亚共和国冲突失踪人员立案 10 000 多起，同时收到了尼日利亚家庭提出的 13 000 份协助寻找失踪亲属的请求。冲突各方有义务尊重和确保尊重与失踪人员有关的国际人道主义法规定：防止强迫失踪；采取一切可行措施，查明失踪人员的下落；维护其家人获得有关其命运和下落的信息的权利。

B. 保护平民和全球问题

46. 在一些领域，保护平民与饥饿、残疾人待遇和环境等具有全球重要性的问题交织在一起。所有这些领域都需要安全理事会和会员国更有重点地予以关注并采取行动。

冲突与饥饿

47. 冲突仍然是造成饥饿的主要原因。根据《2018 年全球粮食危机报告》，受粮食危机影响的人口中有 60%生活在受冲突影响国家。据报告，2018 年年底，仅在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、乍得湖流域、索马里、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门这八个冲突环境中，就有 5 600 万人因旷日持久的冲突而迫切需要粮食和生计援助。在一些情况下将平民挨饿用作战争手段的做法令人严重关切，必须立即停止。

48. 2018 年 5 月，安全理事会通过了第 2417(2018)号决议，承认饥饿与冲突之间的内在联系以及国际人道主义法在预防和解决武装冲突中饥饿问题方面发挥的作用，并重申禁止将平民饥饿用作战争手段。该决议为国际社会提供了对饥荒和饥饿情势进行预警和做出反应的工具。会员国应确保对救济物资和准入受到阻碍从而加剧粮食不安全的情况进行更严格的审查。冲突各方必须确保对粮食系统和市场运作及提供人道主义援助至关重要的基础设施得到保护。通过该决议规定的报告手段，我将继续向安理会提供信息，说明在哪些局势中可能存在这些情况并需要国际社会采取行动。

残疾人

49. 武装冲突对残疾人的影响尤为严重。根据最近对叙利亚难民的一项调查，近 23%的受访者有残疾，61%的家庭报告至少有一名成员有残疾。[5] 冲突加剧了由于物质环境遭到破坏和发生其他变化、压力和基本服务中断给残疾人带来的风险。残疾人可能无法逃离袭击，他们遭到遗弃、得不到保护。残疾妇女和女童特别容易遭受暴力、剥削和虐待。此外，冲突不可避免地造成临时或永久损害，特别是通过使用爆炸性武器造成损害。我欢迎安理会在第 2217(2015)号和第 2406(2018)号决议中承认这一问题。现在应重点关注对所有相关局势采取更全面的专题办法，

[5] 人道与包容组织，《消除障碍：实现包容性准入的道路》(2018 年)。

考虑到冲突在加剧现有残疾和造成新残疾方面的作用以及确保有效保护和援助残疾人的必要性。

冲突对环境的影响

50. 在全球和具体情况下，如在伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰和也门，人们越来越重视冲突对环境造成的不利影响和给人类健康带来的后果，特别是给孕妇、儿童和老年人带来的后果。例如，对工业设施的破坏可能导致污染物的产生，对空气、土壤和地下水造成污染。这些情况可能给平民带来严重的健康问题，减少他们获得赖以生存的资源的机会。这些影响也可能超出敌对行动的范围和持续时间。例如，在伊拉克，伊黎伊斯兰国于 2016 年 10 月在米什拉克发电厂纵火，造成有毒烟雾，导致 1 000 多人因严重呼吸道问题而住院。伊黎伊斯兰国还点燃了 Qayyarah 的油井，大火持续了几个月，给当地社区带来了急慢性健康风险。另一个关切是，城市冲突造成的数百万吨瓦砾和其他垃圾可能带来健康风险。国际人道主义法载有关于在武装冲突局势中保护自然环境的一般规则和具体规则，应相应地执行这些规则。此外，2017 年 12 月，联合国环境大会通过了一项决议(UNEP/EA.3/Res.1)，概述了旨在解决冲突造成的污染、值得会员国支持的各项重要步骤。

四. 加强敌对行动中对法律的尊重和对违法行为的追责

51. 上述局势的共同特点之一是有关各方对国际人道主义法和人权法的尊重程度参差不齐，特别是在敌对行动中。如前所述，各方未能时刻注意在军事行动中避开平民和民用物体，而且没有采取一切可行的预防措施，避免并在任何情况下尽量减少平民伤亡，致使平民死亡、受伤和流离失所的情况螺旋式恶化。这些局势的另一个共同特点是，对违法行为缺乏追责，从而导致违法行为猖獗。加强和确保尊重法律和追究违法行为的责任是我们在加强平民保护方面面临的两项最大挑战。

A. 在敌对行动中加强对法律的尊重

52. 在某些情况下，在敌对行动中对法律的尊重充其量值得怀疑。无论是在阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国、也门或其他地方，有关违反国际法规定的义务的指控和证据仍在不断增加，媒体和联合国的报告以及非政府组织、调查委员会、相关团体、专家组和其他机构的报告对此有详细描述。其中包括可信的已记录在案的严重指控和相关证据，涉及尤其严重的袭击和其他各类不分青红皂白的袭击，以及各方未能(故意或非故意)在袭击中或针对袭击影响采取一切可行的预防措施。有关各方在已有哪些既定程序或已采取哪些行动来确保尊重法律和保护平民、调查和起诉所指控严重违法行为方面缺乏透明度，这种情况只会加剧几乎完全无视法律的看法。正是此类情况突出表明，迫切需要采取更有效、更有力的办法，确保对严重违法行为追责(见下文第 61-62 段)。

53. 在其他情况下，冲突各方声称尊重法律，并可能实行定向目标程序和其他良好做法，以尽量减少袭击对平民的影响，我在上一次报告中提到了其中一些情况。自那时以来，尼日利亚高级政府官员一直致力于通过关于保护平民和减轻平民伤害的国家政策草案。在乌克兰，联合部队行动指挥部正式成立了国际安全援助部队减少平民伤亡小组，该小组于 2019 年 1 月启动。美国国会根据其 2018 年《国防授权法》，在 2019 年《国防授权法》中增加了关于保护平民的新规定。其中包括任命一名国防部高级官员，负责发展、协调和监督对国防部平民伤亡政策的遵守情况；关于平民伤亡的年度报告的改进情况；以及对美军与伙伴部队所执行任务的法律和政策审查。国防部已任命一名高级官员，并已启动制定平民伤亡综合政策的工作。

54. 这些会员国所作的努力令人欣慰。然而，由于平民伤亡人数及其相关指控越来越多，所涉行动对民用物体造成的破坏和损害日益增加，一些冲突当事方声称的合规情况及其所确立的定向目标做法和其他良好做法的效果受到质疑。

55. 在 2017 年和 2018 年举行的关于在人口居住区使用爆炸性武器的政府间会议和其他会议上，一些会员国提到了它们为尽量减少平民伤亡和民用物体损坏而采取的步骤，特别是通过定向目标程序来做到这一点。这种透明度值得欢迎，但令人关切的问题仍然存在。例如，令人关切的是，进行空袭的各方并不总是拥有据以做出定向目标决定的可靠情报。有一些袭击案例造成平民伤亡和民用物体损坏，后来发现这些袭击依据的是不准确或误导性的情报。[6] 目前尚不清楚在此类情况下采取了哪些纪律措施或其他补救措施，包括吸取经验教训和避免重蹈覆辙的措施。

56. 旨在保护平民的目标定向流程的一个关键组成部分是附带损害估计。然而，有些问题令人关切，例如，附带损害估计在多大程度上考虑到了先前袭击对民用物体造成的损坏或破坏。另一个令人关切的问题是，现有的附带损害估计方法是否足以应对动态(而不是故意或预先计划)的目标定向，因为在动态定向目标时，用于收集情报、进行生命模式分析等方面的时间较少。在袭击发生后，人们关切的是，如果进行战斗摧毁情况评估，这种评估不一定会在评估袭击对目标的影响的同时考虑袭击对平民和民用物体的影响；或者只是依靠空中损害评估，并不约谈受害人或证人。这些评估未能查明后来在地面调查中发现的平民伤亡情况。[7] 地面调查是为了应对当地行为体、联合国和非政府组织提出的损害指控而进行的。最后，如今很少有武装部队使用平民伤亡跟踪(尽管这种跟踪的有效性已经在阿富汗和索马里得到证明)，让各方了解其行动对平民造成的影响并采取纠正措施。归根结底，这样的程序和做法必须存在，更重要的是所有会员国军队和行动区必须予以有效执行，而且它们的使用必须标准化。

---

[6] 例如，见 Christopher D. Kolenda et al., The Strategic Costs of Civilian Harm: Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts (Open Society Foundations, June 2016), pp. 21-22。

[7] 见 Emily Knowles and Abigail Watson, *Remote Warfare: Lessons Learned from Contemporary Theatres* (Remote Warfare Programme, Oxford Research Group, June 2018), p. 17。

57. 在这方面，我乐见目前国家牵头努力解决在人口居住区使用爆炸性武器问题。这些努力包括德国于 2018 年 6 月和 9 月举行的关于在人口居住区使用爆炸性武器问题的会谈；在大会第一委员会发表于 10 月 25 日联合声明中，50 个会员国承诺通过一项政治宣言处理使用爆炸性武器造成的人道主义损害。2018 年 12 月，出席智利举办的拉丁美洲和加勒比保护平民免遭居住区爆炸性武器袭击区域会议的 23 个国家通过了《圣地亚哥公报》，其中确认需要避免在人口居住区使用影响广泛的爆炸性武器，并支持拟订一项政治宣言。我一再表示支持拟订一项宣言，其中，除其他外，承诺支持各国避免在人口居住区使用影响广泛的爆炸性武器，并在假设禁止使用这种武器的基础上制定行动政策。我欢迎奥地利决定在 2019 年 10 月主办一次国际会议，提高对人口居住区使用爆炸性武器问题的认识。我会鼓励会员国建设性地参与这一进程，并启动起草宣言的进程。

58. 除了其他机会和影响领域外，在武器出口方面以及伙伴军队的行为方面，也有可能加强对法律的尊重；关于前者，会员国不得向可能将武器弹药用于实施或助长严重违反国际人道主义法或国际人权法行为的地区出口常规武器和弹药。为支持这一限制，各国应落实严格的尽职调查措施，包括在批准武器出口之前进行风险评估，并在其后开展定期审查。我强烈鼓励所有国家毫不拖延地加入《武器贸易条约》和此类区域文书。

59. 我在上一份报告中指出了确保国家和非国家伙伴部队尊重法律的重要性。2018 年 6 月，七国集团国家认识到伙伴安排日益重要，因此承诺通过其对国家和非国家冲突当事方的支持，鼓励有效执行国际人道主义法。其中包括协助合作伙伴将法律纳入其理论、培训和接战规则，并确保有必要的程序来处理他们自己的违法行为。欣见公报所述的这些承诺。我会请 7 国集团各国分享有关其执行情况的信息。

60. 在联合行动(如在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的全球打击伊黎伊斯兰国联盟、也门支持合法性联军和萨赫勒五国集团联合部队)的背景下，也出现了加强和确保尊重法律的机会。我在上一次报告中提到制定合规框架，防止和处理联合部队可能违反国际法的行为，这是此方面的一个重要良好做法。最近的一项研究报告就联合行动中保护平民的问题提供了进一步的有用分析和建议，值得考虑。[8] 其建议包括确保这类行动的高级别文职和军事领导承诺减轻对平民的伤害，以及建立跟踪和评估平民伤害报告的集中机制。

B. 确保追责

61. 加强对法律的尊重，关键在于确保追究个人和冲突各方违反法律的责任。然而，确保追责的努力总体上仍然不足。在国家一级，有一些起诉和调查的例子，例如，2018 年对与 2016 年朱巴特伦饭店袭击有关的南苏丹士兵提出起诉和判刑。在德国和法国，还进一步逮捕了被控在阿拉伯叙利亚共和国犯下战争罪的人。在区域一级，欣见以下事态发展：设立诸如中非共和国问题特别刑事法院(其于 2018

[8] “冲突中的平民中心”，《各部分之和：在多国联合行动中减少平民伤害》(2019 年 1 月)。

年 10 月首次开庭)等混合法院；设立和诉诸国际刑事法院等国际机制；继续利用调查委员会和设立非司法追责机制，以收集、保存和储存可能相当于国际法确定的严重罪行证据，如与阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克有关的罪行和最近与缅甸有关的罪行。

62. 这些事态发展意义重大，但远远没有达到要求，因为如上文所述，对严重侵犯人权行为的指控远远超过对这些行为的调查和起诉。缩小这一差距意味着在国家一级解决政治意愿、能力和资源等问题，以及在区域和全球两级采取和加强主动措施。对国际法确定的严重罪行的指控，无论侵犯行为何时何地发生，都需要进行调查和起诉。追责必须有系统地普遍进行，还必须因应对违法行为做出赔偿的需要。

五. 借鉴过去改变未来

63. 毫无疑问，20 年过去了，保护平民议程一如既往地意义重大，安全理事会在促进和执行这一议程方面发挥至关重要的作用。安理会面临的挑战是在迄今取得的重大进展的基础上再接再厉，进一步加强和改变对当代冲突中平民的保护。这就要求安理会采取一种方法：

(a) 在局势内部和不同局势之间以系统、全面和一致的方式解决保护方面的关切，包括在联合国和平行动的任务规定中；

(b) 承认城市战争(包括爆炸性武器的使用)给保护平民带来的挑战，并呼吁采取具体的保护措施；

(c) 继续促进对妇女和儿童、难民、境内流离失所者和残疾人等特定群体的保护；

(d) 促进营造有利于人道主义援助准入的环境，例如，谴责任意收回救济行动准许，呼吁人道主义援助安全、迅速和不受阻碍地通行，暂时停止敌对行动以便采取救济行动，并做出消除冲突的安排；

(e) 有系统地敦促冲突各方(包括非国家武装团体)遵守国际人道主义法，以按照人道主义原则，保障针对受冲突影响者开展人道主义活动，并承认与这些群体接触的重要性，从而促进对法律的尊重，而不必担心受到刑事或其他制裁；

(f) 在国家一级进展过于缓慢或没有取得进展的情况下，积极主动地追究责任，包括将涉及战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪的情况提交国际刑事法院，并确保会员国与国际刑事法院合作；

(g) 支持有效执行有针对性的措施，作为应对违法行为的一种手段。

64. 虽然安全理事会在加强平民保护方面发挥重要作用，但我们也必须认识到，最需要加强和确保遵守法律并对违法行为追责，且很可能通过采取国家一级的举

措得到实现。更具体地说，我们迫切需要在执行我上次报告所建议的三项行动方面取得具体进展：

行动 1. 制定保护平民国家政策框架

65. 为确保有效执行国际人道主义法和人权法，会员国应借鉴良好做法，制定国家政策框架，为在敌对行动中保护平民和民用物体规定明确的机构权力和责任。

行动 2. 改进非国家武装团体的合规情况

66. 为了更加尊重法律，需要改变非国家武装团体的行为并改进其做法。这一点的关键是人道主义行为体和其他相关行为体有原则地持续参与，这种参与还必须具有战略性，并以对有关群体的透彻分析为基础。这种纯粹出于人道主义目的而进行的参与符合国际人道主义法，但没有给与相关群体任何合法感。相反，它反映了这样一个现实，即与这些群体进行接触是谈判人道主义援助准入、开展人道主义活动和寻求遵守法律的必要条件。

行动 3. 通过宣传和追责促进合规

67. 迫切需要注意确保更广泛地追究严重违法行为的责任。其中包括对受冲突影响国家和其他会员国的国家进程进行更多的政治和财政投资。我们需要分享经验和良好做法，提供技术援助，以制定必要的立法和设立处理战争罪行的相关单位。同时，我们需要进行更加协调一致的宣传，支持保护平民。会员国应利用一切可能的手段，确保冲突各方尊重法律，包括政治对话、公开声明和有针对性的措施，以及提供或支持培训和能力建设。

通过持续对话和行动向前迈进

68. 在我们反思 20 年对平民的保护之际，安全理事会和会员国必须更广泛地思考如何在迄今取得的进展的基础上再接再厉，在今后几年推进保护平民议程。这包括对本报告和今后的保护平民报告中提到的行动和其他措施采取后续行动。会员国需要持续不断地进行参与和对话，而不仅仅是在 5 月份的公开辩论中审议本报告。我们必须继续进行对话——让会员国、联合国行为体和民间社会聚集在一起，讨论这些行动，并确定执行这些行动的具体步骤。因为虽然目前保护平民的状况仍然令人沮丧，但在促进和执行这项法律方面仍有相当大的改进余地，从而造福于现在和将来所有面对冲突的恐怖、痛苦和侮辱的人们。